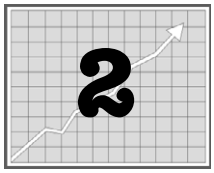
Capítulo



Dos "Anos Dourados" de JK à Crise Não Resolvida

(1956-1963)

André Villela

"Juscelino queria tudo o que sonhava, mas não queria pagar preço algum por esse sonho."

Autran Dourado, assessor de imprensa de Juscelino Kubitschek

"João Goulart ouvia demais o último interlocutor."

embaixador Marcílio Marques Moreira, comentando como João Goulart era manipulado pelas pessoas próximas e tinha dificuldades para decidir

Introdução

O período coberto por este capítulo comporta muitos traços de continuidade com aquele que o precedeu, mas também mudanças importantes. Do ponto de vista político, o período entre os anos de 1956 e 1963 inscreve-se no *continuum* democrático-populista iniciado no pós-Segunda Guerra e que inclui os governos Dutra, Vargas e Café Filho. Pelo lado da economia, esse período também dá seguimento — até 1962 — a um longo ciclo de expansão, cujo início data da recuperação relativamente precoce da economia brasileira dos efeitos da Grande Depressão dos anos 30.

As mudanças, no plano político, não tomariam a forma de ruptura até o golpe de 1964. Não restam dúvidas, porém, quanto à deterioração do ambiente institucional a partir da renúncia de Jânio Quadros (1961) e da disputa em torno da posse de seu vice, João Goulart, disputa esta provisoriamente resolvida com a

"solução" parlamentarista. A posterior deposição do presidente João Goulart seria o ponto culminante de um processo gradual de polarização da sociedade brasileira, em marcado contraste com o clima de relativa estabilidade política sob Juscelino Kubitschek. Já as mudanças econômicas e sociais mais significativas se fizeram sentir ao longo de todo o período, através da transformação da estrutura produtiva (com a perda de importância relativa da produção agropecuária e o ganho correspondente do setor industrial) e da crescente urbanização da população do país.

A descontinuidade na trajetória de crescimento econômico claramente precedeu o golpe de 1964, podendo ser observada já em meados de 1963, quando se assiste ao início da desaceleração. A inesperada renúncia de Jânio Quadros ajudaria a agravar a crise econômica que, sob Goulart, se misturaria a um quadro político que se deteriorava rapidamente. Agora, mais do que nunca, polarização política e crise econômica produziriam um coquetel letal. Ao final, o país assistiria à deposição de João Goulart, pondo fim, pela via da força, à crise política. A retomada da brilhante trajetória de crescimento econômico, porém, teria de esperar até 1968.

O capítulo trata tanto dos elementos de continuidade como daqueles de mudança nesse rico período da história republicana. Rico em termos políticos, econômicos e culturais, tendo sido indelevelmente marcado pela figura carismática do presidente Juscelino Kubitschek. A figura de JK, inclusive, serve para emoldurar uma certa nostalgia que ainda cerca a percepção coletiva daqueles tempos, até hoje lembrados como uma espécie de "era de ouro" tropical. Afinal, com a nova capital, Brasília, inaugurada em 1960, o mundo assistiu ao apogeu da arquitetura modernista brasileira. Culturalmente, explodia a Bossa Nova, o Brasil ganhava a sua primeira Copa do Mundo de futebol (na Suécia) e o Cinema Novo estava prestes a despontar.

A referida efervescência nos campos cultural, artístico e esportivo deveu muito à brilhante fase que a economia brasileira atravessou entre 1956-62. De fato, ainda que tenha havido um arrefecimento da trajetória de expansão econômica em 1962 (e estagnação em 1963), a taxa média de crescimento do PIB nesses seis anos foi de respeitáveis 7,9% a.a. Nesse curto período, a economia e sociedade brasileiras sofreriam profundas transformações. Tais transformações, por sua vez, resultaram de medidas de política econômica implementadas pelos governos da época, com base nas restrições impostas pelas conjunturas doméstica e internacional.

Este capítulo analisará a evolução da economia brasileira entre 1956 e 1963. Para tanto, discute-se o conjunto de políticas econômicas implementadas durante os governos JK, Quadros e Goulart, procurando sempre situá-las dentro do contexto político da época.[1] Na próxima seção, é apresentado um panorama do período 1956-63 como um todo, destacando-se, inicialmente, o comportamento das prin-

cipais variáveis macroeconômicas e, em seguida, as profundas mudanças estruturais por que passou a economia brasileira. A terceira seção trata do governo JK, analisando tanto a condução da política econômica (cambial, sobretudo) no período, quanto sua política de desenvolvimento, consubstanciada no Programa (ou Plano) de Metas. A política econômica dos governos Quadros e Goulart é discutida na quarta seção, com ênfase na malograda tentativa de estabilização econômica do Plano Trienal. Na última seção é feito um balanço do período, destacando-se o seu legado.

Crescimento e Transformações Econômicas

As eleições de outubro de 1955 colocaram frente a frente na disputa pela Presidência da República um político populista apoiado por legenda pouco expressiva (Ademar de Barros, PSP), um candidato identificado com os setores urbanos conservadores (Juarez Távora, UDN) e, numa coligação entre o Partido Social Democrático — PSD e o Partido Trabalhista Brasileiro — PTB, Juscelino Kubitschek de Oliveira, o JK, médico mineiro com experiência administrativa à frente da Prefeitura de Belo Horizonte e, posteriormente, como governador de Minas Gerais. O quarto candidato era o líder integralista Plínio Salgado, lançado pelo PRP — Partido de Representação Popular.

Durante a campanha eleitoral, Juscelino ressaltou o fato de o país estar atravessando uma fase de transição, entre um passado agrário e um futuro industrial e urbano. Assim, seu plano de governo — cujos principais elementos ele publicaria em 1955 sob o título *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento* — falava explicitamente em acelerar o desenvolvimento econômico, como forma de transformar o país estruturalmente. Para Juscelino, isso exigiria "uma enérgica política de industrialização, a solução mais eficiente para resolver problemas de um país populoso, com um grande mercado interno em potencial e dotado de adequados recursos naturais".[2]

Nas eleições de 3 de outubro de 1955 os eleitores deram preferência ao discurso desenvolvimentista de JK, conferindo ao candidato do PSD 36% dos votos válidos. Para vice-presidente e pela legenda do PTB (o que era permitido pela legislação eleitoral da época) foi eleito João ("Jango") Goulart, assegurando, assim, a vitória dos partidos herdeiros do getulismo.[3]

Ao tomar posse, Juscelino assumia a Presidência de um país cuja população crescia a taxa anual próxima de 3%, tendo atingido pouco mais de 60 milhões de habitantes (a maior parte dos quais ainda vivia no campo). A importância relativa do setor rural se refletia na participação do setor agropecuário no PIB, que ainda era de 21% em 1956 — peso semelhante ao da indústria de transformação.[4] Foi

justamente esse sinal de atraso econômico que JK se empenhou em reverter, valendo-se, para tanto, de pesados investimentos públicos e privados nos setores industrial e de infraestrutura econômica, reunidos em seu Programa de Metas. Com ele, o país viveria uma fase áurea do desenvolvimentismo.

O êxito desse plano em termos de aceleração da taxa de crescimento econômico é confirmado pelo comportamento do PIB. Após um crescimento modesto (2,9%) em 1956 — em decorrência, sobretudo, da quebra da safra agrícola —, entre 1957 e 1960 a economia brasileira cresceu, respectivamente, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%. Em 1961 — ano que inclui a breve passagem de Jânio Quadros pela Presidência da República — a economia cresceu respeitáveis 8,6%, ainda embalada pelos vultosos investimentos do Programa de Metas de JK. A renúncia de Jânio e a tumultuada presidência de João Goulart ajudam a explicar a inflexão de 1962 e o pífio desempenho econômico de 1963, anos em que o PIB acusou expansão de 6,6% e 0,6%, respectivamente.

Se em termos de crescimento do produto o período 1956-63 foi inequivocamente exitoso, o mesmo não pode ser dito com relação ao comportamento da inflação, das finanças públicas e das contas externas do Brasil. Não que Juscelino tivesse herdado uma economia "brilhante" sob esses aspectos. Pelo lado da inflação, o quadro até que não era dos piores: de fato, quando JK assumiu o poder, a variação do Índice Geral de Preços havia recuado para 12,2%, após superar 20% em 1953 e 1954. Porém, ao término dos cinco anos de seu mandato, a inflação girava na faixa de 30% a 40%. O quadro não era melhor no tocante às contas públicas: o déficit do governo federal dobrou em termos reais entre 1956 e 1963, sendo equivalente, em média, a um terço das receitas totais entre 1956 e 1960 e 50% entre 1961 e 1963.[5]

Tabela 2.1

Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos — 1956-1963

(médias anuais por período)

	1956-60	1961-63
Crescimento do PIB (% a.a.)	8,1	5,2
Inflação (IGP dez./dez., % a.a.)	24,7	59,1
FBCF (% PIB a preços correntes)	16,0	15,2
Tx. de cresc. das exportações de bens (US$ correntes, % a.a.)	–2,3	3,5
Tx. de cresc. das importações de bens (US$ correntes, % a.a.)	3,2	0,0
Balança comercial (US$ milhões)	125	44
Saldo em conta corrente (US$ milhões)	–290	–296
Dívida externa líquida/Exportação de bens	1,9	2,4

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Apêndice Estatístico ao final do livro.

Como se vê na Tabela 2.1, os indicadores macroeconômicos foram quase sempre melhores durante o governo JK (1ª coluna) do que no período Jânio-João Goulart. A única exceção fica por conta das exportações, que caíram mais de 10% entre 1955 e 1960 (de US$1.423 milhões para US$1.269 milhões). É claro que esses indicadores não comprovam necessariamente uma superioridade da gestão macroeconômica durante a *Golden Age* de Juscelino. Dados os efeitos defasados associados à política econômica, não resta dúvida que o aumento do patamar inflacionário e da razão dívida externa líquida/exportações no período 1961-63 foi em grande medida herdado dos anos JK. Mesmo a desaceleração da taxa de crescimento do PIB nos governos Quadros e Goulart pode, em parte, ser vista como um legado do período anterior. De fato, essa perda de dinamismo da economia decorreu em grande medida do término do grande bloco de investimentos associado ao Plano de Metas mas, também, das tentativas de estabilização nos dois governos que se seguiram a Juscelino, tentativas essas tornadas urgentes à luz do legado inflacionário daquele governo.

Em síntese, JK de fato entregou a seus sucessores uma economia maior e mais desenvolvida, mas, ao mesmo tempo, deixou-lhes um "presente de grego", sob a forma da piora de alguns dos principais indicadores macroeconômicos internos e externos.

E o que dizer do comportamento dos indicadores sociais do país no período em apreço? Nesse campo, o objetivo enunciado por Juscelino em seu documento de campanha ("aumentar o padrão de vida do povo, abrindo oportunidades para um futuro melhor") parece ter se cumprido. Ao longo da década de 1950 — o que, é verdade, também inclui o período anterior ao mandato de JK — a esperança de vida ao nascer dos brasileiros passou de 45,9 para 52,7 anos. No mesmo período, a taxa de mortalidade infantil caiu de 144,7 para 118,1 por 1.000 nascidos vivos. Finalmente, foi na década de 1950 que o analfabetismo deixou de caracterizar a maioria da população com mais de 15 anos de idade. Ainda assim, em 1960 a proporção de analfabetos permanecia elevadíssima, atingindo cerca de 40% da população naquela faixa etária.[6]

Se no terreno macroeconômico o período 1956-63 apresenta tanto aspectos positivos (crescimento do PIB, principalmente) quanto negativos (aceleração inflacionária, aumento do déficit público e deterioração da situação externa) e em termos sociais houve expressivos avanços (pelo menos até 1960), como avaliar as mudanças estruturais por que passou a economia brasileira? Estas, como já se disse, foram expressivas. E isso pode ser comprovado de diversas maneiras. A primeira — e mais sintética — emerge do exame da participação percentual dos setores de atividade no PIB, vale dizer, o quanto a agropecuária, a indústria e o setor de serviços, individualmente, representam no total do produto do país.[7]

Em 1950, o setor agropecuário respondia por 24,3% do PIB brasileiro, participação próxima à da indústria (24,1%). A indústria de transformação,[8] por sua vez, entrava com aproximadamente 18,7% do PIB naquele ano, enquanto os serviços correspondiam aos restantes 51,6%. Em 1955 — ano anterior à posse de JK — os pesos dos setores agropecuário e industrial no PIB pouco haviam se alterado, sendo de 23,5% e 25,6%, respectivamente (o peso da indústria de transformação havia subido para 20,4% em 1955).

A partir da implementação do Programa de Metas, o quadro muda radicalmente: o setor agropecuário perde espaço para o setor industrial e, em 1960, tem peso de 17,8% no PIB (ou seja, um recuo de 5,7 p.p. em apenas cinco anos), contra 32,2% da indústria (25,6% da indústria de transformação). A perda de importância do setor agropecuário teria continuidade nos anos seguintes e, em 1963, a participação desse setor na economia atinge 16,3%, e a da indústria, 32,5% (26,5% no caso da indústria de transformação). Como se vê, a perda de peso relativo do setor primário se deu, essencialmente, em benefício do avanço do setor manufatureiro, tendo a parcela dos serviços no PIB permanecido, grosso modo, constante entre 1956 e 1963 — em torno de 50% do total.[9]

Uma forma complementar de se perceber a profunda mudança estrutural sofrida pela economia brasileira nesse curto espaço de tempo é examinar o que se passou *no interior* do setor manufatureiro naqueles anos em que se intensificou o processo de substituição de importações no Brasil.

Como é sabido, a industrialização substitutiva de importações teve início espontaneamente (ou seja, sem ajuda do governo) nos primeiros anos da República, no rastro do fenômeno especulativo conhecido como Encilhamento.[10] Atravessando as crises da Primeira Guerra e da Grande Depressão, a substituição de importações teve continuidade no Brasil seguindo um curso "natural", isto é, progressivamente internalizando-se a produção de bens de consumo não duráveis (tipicamente, têxteis, vestuário, alimentos, bebidas etc.). Alcançada a substituição nessa fase "fácil", surgiam pontos de estrangulamento a montante do processo produtivo, isto é, nos setores produtores de bens intermediários (insumos industriais) e de capital. A restrição cambial que caracterizaria o período pós-Segunda Guerra tornou ainda mais premente a necessidade de se contar com uma oferta doméstica desses insumos e máquinas. A partir da década de 1940, assiste-se a uma maior intencionalidade no processo de substituição de importações, que passa a ser dirigido pelo governo, valendo-se, dentre outros instrumentos, de seletividade no mercado de câmbio.

Conforme se verá mais adiante, o governo JK aprofundaria ainda mais o processo de substituição de importações, através de seu Programa de Metas. O resultado dos maciços investimentos realizados nos setores de infraestrutura básí-

ca (energia e transportes, sobretudo) e manufatureiro foi um aumento da taxa de investimento (formação bruta de capital fixo/PIB), que passou de 13,5% em 1955 para 15,7% em 1960 (18% em 1959), chegando a 17% em 1963. Já as transformações sofridas pelo setor secundário da economia podem ser apreciadas comparando-se a mudança ocorrida no valor adicionado industrial entre os anos de 1952 e 1961 (Tabela 2.2).

Tabela 2.2
Valor Adicionado Industrial em 1952 e 1961

Subsetor	Particip. % 1952	Particip. % 1961	Tx. cresc. anual, 1952-61, %
Não duráveis	55,4	40,0	7,7
Duráveis	6,0	12,0	18,2
Intermediários	32,5	35,7	12,8
Capital	6,1	12,3	20,3
Total	100,0	100,0	11,6

Fonte: Sochaczewski (1993), p. 79.

Em primeiro lugar, nota-se a expressiva taxa de crescimento médio do valor adicionado do setor industrial no período (11,6% a.a.), superando o próprio ritmo de expansão do PIB (daí o ganho de participação do setor no total). Dentre os subsetores, chama atenção o avanço da participação dos bens duráveis e dos de capital, no qual o processo de substituição de importações mais progrediu. Não resta dúvida de que a vinda das montadoras estrangeiras de automóveis — e o concomitante desenvolvimento de um setor nacional de fornecedores de autopeças — muito contribuiu para o desempenho de ambos os subsetores. Já o valor adicionado do subsetor de bens intermediários cresceu a um ritmo semelhante ao da indústria como um todo entre 1952 e 1961, daí a sua participação ter se mantido mais ou menos constante, com cerca de um terço do valor adicionado total. O grande perdedor, portanto, foi o subsetor de manufaturados leves (não duráveis), cuja participação no valor adicionado da indústria recuou cerca de 15 pontos percentuais. Note-se, porém, que em 1961 ele ainda respondia pela maior parte do valor agregado do setor secundário, numa indicação clara de que o processo de substituição de importações havia avançado muito, mas ainda se encontrava longe de seu auge — coisa que só aconteceria ao final da década de 1970, com a maturação dos projetos do II PND.

O crescimento econômico e as mudanças estruturais no período de 1956-63, acima resumidos, decorreram em grande medida de decisões de política econômica que, por sua vez, estiveram condicionadas em maior ou menor grau às restrições políticas e econômicas domésticas e externas. A condução da política econômica — tanto a de curto prazo como a política de desenvolvimento — é analisada cronologicamente no restante do capítulo.

Os Anos JK

A Política Cambial

Devido às dificuldades de se praticar políticas fiscal e monetária ativas na época (pelos motivos que se verá mais à frente), a política cambial terminou sendo o principal instrumento de política econômica do governo brasileiro na década de 1950. Devido à "escassez de dólares" — problema que afligiu a economia internacional no imediato pós-Segunda Guerra, e o Brasil até fins dos anos 1960 —, tornou necessária (prioritária, até) a criação de mecanismos muitas vezes engenhosos de alocação de divisas escassas. Conforme tratado no capítulo anterior, um desses mecanismos — adotado em meio à crise cambial de 1952-53 —, foi a influente Instrução 70 da Sumoc, de outubro de 1953. Essa norma eliminou o controle de licenças de importação até então em vigor, substituindo-o por um sistema de leilão de divisas. Com isso, introduzia-se um componente mais concorrencial numa política até então essencialmente discricionária.

O sistema de taxas de câmbio múltiplas inaugurado com a Instrução 70 vigorou até março de 1961, ainda que tivesse sido ligeiramente modificado com a Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957.[11] Ele foi complementado por outra Instrução da Sumoc — esta, mais controvertida, e com grande impacto na economia brasileira — a de número 113 (de 17 de janeiro de 1955). Como se viu no capítulo anterior, a Instrução 113 foi baixada ainda no governo Café Filho, por iniciativa do ministro da Fazenda e expoente do pensamento liberal brasileiro, Eugenio Gudin, e autorizava a importação de bens de capital "sem cobertura cambial", vale dizer, sem o emprego de divisas. Na prática, a Instrução se mostrou um instrumento poderoso de atração do capital estrangeiro: mais de 50% do total de investimento externo direto que ingressou no Brasil entre 1955 e 1960, ou US$401 milhões, o fizeram sob a égide daquela Instrução. Igualmente, dos US$1,7 bilhão em empréstimos e financiamentos obtidos pelo Brasil entre 1955 e 1960, mais de 60% também ingressaram no país sob a forma de máquinas, veículos e equipamentos sem cobertura cambial.[12] Com isso — e essa era a principal crítica

O REI CAFÉ PERDE A SUA MAJESTADE

Durante muito tempo o café foi sinônimo de Brasil e o Brasil de café. Após a forte expansão do plantio e das exportações no período imperial (1822-1889), a preeminência do café na economia e sociedade do Brasil se acentuaria ainda mais durante a Primeira República (1889-1930). Já a perda de importância relativa do setor coincide com o processo de industrialização brasileira, que ganha força no pós-Segunda Guerra. Ainda assim, os primeiros 10 anos após o final do conflito foram de escassez do produto no mercado internacional, à medida que aumentava a demanda europeia e que fatores climáticos reduziam a oferta mundial.

Impactos do Café na Economia Brasileira

	Produção (milhões de sacas de 60kg)	Exportações café Brasil (US$ milhões)	Preço médio de importação nos EUA (cents/lb)	Exportações café Brasil como % total exportações Brasil	Exportações café Brasil como % exportações mundiais café (valor)	Exportações café Brasil como % PIB
1850	2,4[a]	13	8,05	38,2	34,7[b]	9,1
1900	13,9	92	7,05	57,0	74,6	12,6
1945	16,1	229	12,70	35,0	49,5	3,7
1955	26,5	844	52,18	59,3	36,3	4,1
1956	17,1	1.030	51,17	69,5	39,6	4,1
1957	26,3	846	49,82	60,7	35,6	2,8
1958	31,7	688	43,89	55,3	32,5	1,9
1959	44,1	733	36,65	57,2	36,5	2,5
1960	29,8	713	32,34	56,2	36,9	2,1
2000	29,6[c]	1.775	105,64[d]	3,2	21,7	0,3

Fonte: Bacha (1992) e, para 2000, elaboração do autor com base no *Anuário Estatístico do Café 2002/2003*.
a. 1852.
b. 1851.
c. média das safras 1999/2000 e 2000/2001.
d. preço do café natural arábica brasileiro na Bolsa de NY.

A consequente elevação dos preços do produto — que subiram cerca de três vezes e meia em termos reais (i.e., corrigidos pela inflação dos Estados Unidos) entre 1945 e 1954 — foi favorecida pelo fim do preço-teto estabelecido pelos Estados Unidos durante a guerra e funcionou como forte estímulo à expansão do cultivo do café no Brasil (avançando nas terras do Paraná) e no resto do mundo (Colômbia e África, sobretudo). O

resultado esperado foi um novo período de superprodução (semelhante ao dos anos 30), que se estendeu de meados da década de 1950 a meados dos anos 60, a despeito de acordos de contenção da oferta firmados entre o Brasil e outros países produtores. No caso brasileiro, as compras, por parte do governo, dos excedentes de café exerceram forte pressão sobre os gastos do Tesouro nos anos JK, prejudicando em muito a condução da política macroeconômica no período.

Após uma relativa estabilidade no triênio 1955-57, os preços internacionais do café dão início a uma trajetória de queda, refletindo a expansão da oferta mundial do produto. Ao final de 1958, o preço do café brasileiro em Nova York desceu a 41,8 *cents*/libra-peso. As exportações do produto reduziram-se em mais de US$150 milhões em relação ao ano anterior, o mesmo ocorrendo com as exportações totais, que atingiram em 1958 o nível mais baixo da década (US$688 milhões). Se o peso do café no total exportado permaneceu em torno de 60% na década de 1950, sua participação no PIB caiu pela metade (de 4% para 2%), refletindo o avanço do processo de industrialização no período. Nesse sentido, os anos 50 marcam, indubitavelmente, uma inflexão na primazia do café na economia brasileira.

Não obstante as mudanças sofridas na década de 1950, o café permanece sendo uma cultura importante em diversas regiões do Brasil até os dias atuais. Além de dar emprego a centenas de milhares de famílias, o produto continua figurando como um item importante da pauta de exportações do país, tendo respondido por 2,1% do valor total das exportações brasileiras em 2008. Contudo, nada que se compare ao seu papel histórico, quando figurava indiscutivelmente como centro da economia e sociedade brasileiras.

---

que setores do empresariado nacional e da esquerda faziam àquela Instrução — concedia-se um subsídio implícito ao capital estrangeiro. No caso de investimentos diretos, o capital dessas empresas era internalizado no Brasil (sob a forma de máquinas e equipamentos) convertido pela taxa de câmbio mais elevada do mercado livre, mas suas remessas posteriores para o exterior se realizavam pelo favorável custo de câmbio (grosso modo equivalente à sobrevalorizada taxa média para as exportações).

Como se percebe, a política cambial no período não apenas procurava lidar com a restrição de divisas da época — agravada pelo desempenho ruim das exportações de café — como também funcionava como um importante instrumento de política de desenvolvimento econômico, ao alargar as possibilidades de investimento em um contexto de escassez de divisas. Essa política de desenvolvimento está sintetizada no conjunto de projetos de investimento reunidos no Programa de Metas, examinado a seguir.

O Programa de Metas

Os antecedentes do Programa de Metas podem ser buscados ainda durante a Segunda Guerra, quando duas missões estrangeiras (Cooke e Kleine-Saks) aqui vieram estudar os problemas da economia brasileira. A elas se seguiu a Missão Abbink, de 1949, cujo relatório final continha um conjunto ordenado de planos de desenvolvimento que posteriormente serviriam de base para o Plano Salte, lançado no governo Dutra, mas implementado apenas parcialmente. Dois anos mais tarde, em 1951, era instalada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que delineou projetos econômicos setoriais específicos, formando um conjunto coerente de planos de investimento.[13] Dentre os 41 projetos elaborados pela CMBEU, destacavam-se aqueles que visavam resolver os estrangulamentos nos setores de energia e transportes, cuja expansão no passado não havia acompanhado a do resto da economia. A CMBEU também recomendou que se criasse um banco de desenvolvimento, que daria origem ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE, fundado em 1952.

O esforço de planejamento econômico no Brasil — que ganhara fôlego com os trabalhos da CMBEU e, posteriormente, do Grupo Misto Cepal-BNDE — se tornaria permanente a partir da instituição, por Juscelino Kubitschek, do Conselho de Desenvolvimento (Decreto nº 38.744, de 12 de fevereiro de 1956), diretamente ligado à Presidência da República. Para a secretaria-geral do novo órgão foi designado Lucas Lopes, que acumularia o cargo com o de presidente do BNDE. Ao longo de 1956, o Conselho de Desenvolvimento foi responsável pela identificação de setores da economia que, uma vez adequadamente estimulados, poderiam apresentar capacidade de crescimento. Além disso — e atendendo à necessidade de ampliação de setores de infraestrutura básica (notadamente nas áreas de energia e transportes, previamente apontadas como pontos de estrangulamento) —, o Conselho elaborou um conjunto de 30 objetivos (metas) específicos, distribuídos segundo cinco áreas, denominado Programa de Metas.[14]

O Programa contemplava investimentos nas áreas de energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação, cujo montante orçado equivaleria a cerca de 5% do PIB no período 1957-61.[15] As áreas de energia e transporte receberiam a maior parcela dos investimentos previstos no Programa (71,3%), a cargo quase que exclusivamente do setor público. Para as indústrias de base, foram previstos cerca de 22,3% dos investimentos totais, sob a responsabilidade principalmente do setor privado (por vezes com ajuda de financiamentos públicos). As áreas de educação e alimentação receberiam os restantes 6,4% dos recursos totais.[16]

Além dessas áreas, havia uma meta autônoma particularmente cara a JK — a construção de Brasília, cujos gastos não estavam orçados no Programa. A ideia de

construir Brasília foi apresentada por JK ainda na campanha eleitoral, e era por ele considerada um projeto prioritário. A nova capital era vista por Juscelino como "(...) a chave de um processo de desenvolvimento que transformará o arquipélago econômico que é o Brasil em um continente integrado".[17]

As inversões do Programa de Metas a cargo do setor privado (tanto o nacional como o estrangeiro) direcionaram-se, sobretudo, aos setores automobilístico, de construção naval, mecânica pesada e equipamentos elétricos. A supervisão desses investimentos foi entregue a uma estrutura paralela à burocracia estatal, composta pelos "grupos executivos", formados no interior do Conselho de Desenvolvimento.[18]

A implementação do Programa dependeu da adoção de uma tarifa aduaneira protecionista,[19] complementada por um sistema cambial que subsidiava tanto a importação de bens de capital como de insumos básicos, e que atraía o investimento direto por parte do capital estrangeiro. Já sua execução esteve sob a coordenação geral do Conselho de Desenvolvimento que, por um processo de aproximações sucessivas, ia revendo as metas à medida que estas eram alcançadas ou desvios constatados.[20] A Tabela 2.3 reúne algumas das principais metas quantitativas e resultados do Programa.

Como se percebe, muitas das metas alcançaram elevado percentual de realização frente ao planejado, com destaque para a construção de rodovias, produção de veículos e a ampliação da capacidade de geração de energia elétrica. A produção

Tabela 2.3
Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados — 1957-1961

Setor	Previsão	Realizado	%
Energia elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23
Produção de petróleo (1.000 barris/dia)	96	75	76
Refino de petróleo (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 km)	3	1	32
Rodovias-construção (1.000 km)	13	17	138
Rodovias-pavimentação (1.000 km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização de carros (%)	90	75	-
Nacionalização de caminhões (%)	95	74	-

Fonte: Orenstein e Sochaczewski (1989), p. 180.

de automóveis, em particular, serviu para impulsionar o crescimento do setor de bens de consumo duráveis que, conjuntamente com o setor de bens de capital, lideraram essa etapa do processo de substituição de importações. Ainda refletindo a opção feita pelo transporte rodoviário, os setores ferroviário e de produção de carvão mineral apresentaram índices de realização comparativamente baixos.[21]

É importante salientar que, ao lançar o Programa, o governo se esquivou de apresentar, em paralelo, uma proposta detalhada de financiamento, preferindo "procurar sua solução ao longo da execução do programa".[22] As fontes de recursos em moeda nacional distribuíam-se entre o orçamento da União (cerca de 40%) e Estados (10%), bem como recursos das empresas privadas e estatais (35%), ficando as entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil etc.) com os restantes 15%. Já a origem dos recursos externos desdobrava-se entre financiamentos de entidades de crédito internacional (Eximbank norte-americano e Banco Mundial), financiamento de entidades oficiais estrangeiras, investimentos diretos trazidos em importações sem cobertura cambial (através das facilidades permitidas pela Instrução nº 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito — SUMOC) e *suppliers' credits*. Como se nota, tal divisão de encargos:

> "(...) colocava o peso maior do esforço de investimento sobre o setor público, o que, na ausência de uma reforma tributária que gerasse um significativo incremento das receitas da União, certamente provocaria um déficit público incompatível com a contenção da inflação no patamar previsto".[23]

De fato, o principal mecanismo de financiamento do Programa de Metas foi a inflação, resultante da expansão monetária que financiava o gasto público e do aumento do crédito, que viabilizaria os investimentos privados.[24] Tratava-se, portanto, de um mecanismo clássico de extração de poupança forçada da sociedade como um todo, via inflação, e seu redirecionamento aos agentes (públicos e privados) encarregados de realizarem as inversões previstas no Programa. Para tanto, contribuiu a estrutura particularmente complexa de execução da política monetária no país na época, na qual o Banco do Brasil cumpria, simultaneamente, funções de banco central e banco comercial.

Na prática, o Banco do Brasil promovia a expansão primária dos meios de pagamentos, ao emprestar ao Tesouro para ajudar a cobrir o déficit de caixa (causado, em grande parte, por subsídios dados às empresas de transporte de propriedade do governo federal).[25] A fim de estancar esse déficit — e, assim, interromper a expansão indesejada da base monetária — o governo teria de recorrer a uma das três alternativas (ou uma combinação delas): elevação da tributação, colocação de títulos da dívida ou contenção dos gastos.

A primeira alternativa não se mostrou factível, em função de a arcaica estrutura tributária de então não permitir um aumento substancial de receitas no curto prazo. O recurso à emissão de títulos, por sua vez, esbarrava na Lei de Usura (que limitava a taxa de juros nominais a 12%, contra uma inflação média em 1956-61 superior a 20%) e na proibição a qualquer forma de indexação na economia. Como resultado, os títulos públicos rendiam, muitas vezes, taxas reais de juros negativas. Nesse contexto, restava ao governo o recurso à contenção de despesas, que terminava por assumir a forma de atrasos nos pagamentos a fornecedores envolvidos em projetos ligados ao Programa de Metas.[26]

Conforme já dito, o desempenho agregado da economia brasileira no período 1956-60 decorreu, em grande medida, do Programa de Metas. As hipóteses macroeconômicas adotadas por seus formuladores foram as mesmas usadas nas projeções do Grupo Misto Cepal-BNDE, a saber: crescimento anual de 2% do produto real *per capita* entre 1956 e 1960 (inclusive); redução do coeficiente de importações de 14% para 10%; e inflação esperada para os quatro anos seguintes de 13,5% a.a.[27] Confrontando-se essas hipóteses com os resultados efetivos, emerge um quadro misto: se, por um lado, a economia logrou crescer, em média, cerca de 5% a.a. em termos *per capita* (mais que o dobro dos 2% a.a. previstos) e o coeficiente de importações caiu para cerca de 8% em 1960 (10% previstos), por outro, a inflação média entre 1957 e 1960 (25% a.a.) excedeu largamente os 13,5% antecipados.

O Plano de Estabilização Monetária

Como visto anteriormente, as políticas monetária e fiscal durante o governo JK tornavam-se passivas, subordinadas ao objetivo maior de transformação estrutural da economia. O uso de financiamento inflacionário para atender à prioridade de desenvolvimento industrial traduziu-se em uma forte elevação do índice geral de preços entre 1957 e 1958, levando a inflação a saltar de 7,0% para 24,4% entre aqueles dois anos.[28] O governo reagiu mediante o encaminhamento ao Congresso, em 27 de outubro de 1958, do Plano de Estabilização Monetária — PEM, elaborado pelo ministro da Fazenda, Lucas Lopes e pelo presidente do BNDE, Roberto Campos.

As origens do PEM remontam à tentativa, pelo Brasil, de obter, no início de 1958, um empréstimo junto ao Export-Import Bank (Eximbank) dos Estados Unidos.[29] Em resposta, o Eximbank condicionou o crédito à obtenção, pelo Brasil, de um aval junto ao Fundo Monetário Internacional — FMI. Este, por sua vez, exigiu uma série de medidas visando conter a elevação dos preços e o crescente déficit do balanço de pagamentos do país. Entre as medidas, estavam a contenção do gasto público e do crédito, moderação nos reajustes salariais, refor-

ma do sistema de taxas de câmbio múltiplas ainda em vigor e fim do plano de compras de café pelo governo.

Procurando contornar as críticas do Congresso ao PEM, bem como compatibilizar suas diretrizes gerais com a continuidade dos investimentos previstos no Programa de Metas, Lopes e Campos optaram por uma estabilização monetária gradual, em oposição ao tratamento de choque exigido pelo Fundo. Mesmo a estratégia gradualista não foi aceita pelo presidente do Banco do Brasil, Sebastião Paes de Almeida, que se recusava a cortar o crédito concedido pelo banco para financiar o capital de giro das indústrias. Não obstante a oposição de setores importantes dentro do próprio governo, JK deu início à aplicação do PEM em janeiro de 1959. Entre as medidas anunciadas, estava a diminuição dos subsídios à importação de trigo e gasolina, com impactos imediatos no custo de vida.

Contudo, o acirramento do debate e da oposição política ao PEM ao longo do primeiro semestre de 1959 levou Juscelino a romper negociações com o FMI em junho daquele ano.[30] Entre crescer ou estabilizar, Juscelino optou pelo primeiro. Dava, assim, razão à avaliação de Autran Dourado que abre este capítulo, segundo a qual o presidente da República acreditava ser possível um "almoço grátis".[31] Abandonando o PEM, Juscelino preservava o Programa de Metas e o sonho da nova capital (dando alento a seu projeto político de retornar à Presidência em 1965), mas legava a seu sucessor um quadro de deterioração de alguns dos principais indicadores macroeconômicos.

De fato, entre 1956 e 1960, as exportações caíram quase 15% e a dívida externa líquida aumentou 50%, chegando a US$3,4 bilhões (ou 2,7 vezes as exportações totais em 1960). O déficit do governo federal, por sua vez, manteve-se em torno de um terço das receitas totais da União no período.[32] Na origem desse desequilíbrio estava o vigoroso programa de obras públicas do governo (em particular, a construção de Brasília) e, sobretudo, os gastos associados à política de compra dos excedentes de café.[33] O financiamento inflacionário dos déficits levou o IGP a crescer 24,4% em 1958, 39,4% em 1959 e 30,5% em 1960. Era este o legado negativo que JK deixava a seu sucessor.

Os Governos Jânio Quadros e João Goulart

A disputa pela sucessão de Juscelino teve como principais candidatos Jânio Quadros, governador de São Paulo, lançado pelo pequeno Partido Trabalhista Nacional — PTN, mas com apoio da UDN; Ademar de Barros (Partido Social Progressista — PSP) e o general Henrique Lott (PSD) que, com João Goulart como candidato a vice, pelo PTB, reeditava a aliança partidária que dera vitória a JK cinco anos antes. Dessa feita, porém, apenas a parte trabalhista da coalizão saiu

vitoriosa, com João Goulart. Ao mesmo tempo, as urnas consagraram por ampla maioria de votos (48% do total, contra os 28% dados a Lott) o excêntrico Jânio Quadros, ex-professor de português que, empunhando uma vassoura durante sua campanha, prometia varrer para longe a inflação e, sobretudo, a corrupção que, dizia, tomara conta do país no governo que saía.

Defrontado com os problemas macroeconômicos herdados da administração JK, Jânio (que assumiu o governo em 31 de janeiro de 1961) tratou de lançar um pacote de medidas de cunho ortodoxo, que incluíam uma forte desvalorização cambial e a unificação do mercado de câmbio (Instrução 204 da Sumoc), a contenção do gasto público, uma política monetária contracionista e a redução dos subsídios ainda concedidos às importações de petróleo e trigo.

As medidas foram bem recebidas pelos credores do Brasil e pelo FMI, garantindo significativo reescalonamento da dívida externa do Brasil que venceria entre 1961 e 1965, bem como a obtenção de novos empréstimos nos Estados Unidos e Europa. Tudo indicava que, se não possuía um conjunto de metas de desenvolvimento econômico *à la* JK, Quadros tinha, ainda que difusa, uma estratégia global para os seus cinco anos de mandato. Esta previa para o ano de 1961 o esforço de estabilização doméstica e a recuperação do crédito externo, ao qual se seguiria a retomada, em novas bases, do crescimento, contando com a contribuição decisiva dos capitais estrangeiros, oficiais e privados.[34]

O mérito da estratégia econômica de Quadros, entretanto, jamais poderá ser avaliado: sem base parlamentar de sustentação, em um Congresso dominado pelo PTB e PSD, Jânio renunciou a seu mandato em 25 de agosto de 1961 — num dos gestos mais dramáticos (e enigmáticos) da História do país, pelos efeitos políticos imediatos e de prazo mais longo.

A Constituição indicava, inequivocamente, que, com a renúncia de Jânio, deveria assumir a Presidência o seu vice, João Goulart, então em viagem oficial à China comunista. Contudo, logo surgiu forte oposição à posse de Goulart entre setores militares e civis, o que, por sua vez, deu origem à organização das forças legalistas, lideradas pelo governador do Rio Grande do Sul (e cunhado de João Goulart), Leonel Brizola, com apoio também de importante dispositivo militar. Ante a escalada das tensões, o Congresso adotou uma solução conciliatória, aprovando a mudança do sistema de governo — que passou de presidencialista para parlamentarista. Isso permitiu que Goulart tomasse posse como presidente da República, com poderes diminuídos, a 7 de setembro de 1961, tendo como primeiro-ministro Tancredo Neves. Para a pasta da Fazenda durante o governo de Tancredo Neves foi indicado o banqueiro e embaixador Walter Moreira Salles, como forma de tranquilizar os setores mais conservadores, temerosos quanto à forma que poderia assumir a política econômica sob João Goulart — tido como populista e excessivamente favorável aos trabalhadores.[35]

Os resultados econômicos em 1961 foram positivos — em que pese a grave crise política que o país atravessara — e certamente influenciados pela maturação de diversos projetos de investimentos iniciados ainda na gestão de Juscelino. Assim, o PIB naquele ano cresceu 8,6%, embora viesse acompanhado de expressiva elevação do patamar inflacionário, com a variação do IGP passando de 30,5% em 1960 para 47,8% em 1961. A taxa de investimento do país recuou em 1961, para 13,1% do PIB (seu nível mais baixo desde 1950), num indício de que o auge dos investimentos pesados já havia passado. De positivo, o pequeno aumento das exportações (de US$1,3 bilhão em 1960 para US$1,4 bilhão em 1961) e a redução da relação dívida externa líquida/exportações, de 2,7 para 2,0, em igual período.

A experiência parlamentarista duraria até o final de 1962, tendo incluído, ainda, três primeiros-ministros distintos (pela ordem, Auro de Moura Andrade,[36] Brochado da Rocha e Hermes Lima). Na raiz dessa rotatividade (e da instabilidade política nela implícita) estavam divergências entre João Goulart — que pressionava na direção de um plano de governo mais à esquerda — e os diversos gabinetes. Vendo-se tolhido em seus poderes, o presidente desejava antecipar o plebiscito sobre o regime de governo.[37] Ao menos nesse último ponto, João Goulart saiu vitorioso, e o plebiscito, antecipado para 6 de janeiro de 1963, conferiu ampla vitória aos defensores da volta ao regime presidencialista. Antes, porém, em meio à deterioração do quadro econômico, era publicado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por equipe liderada por Celso Furtado, então ministro extraordinário para assuntos de desenvolvimento econômico.

A decisão de lançar o Plano Trienal teve como pano de fundo a queda da taxa de crescimento da economia em 1962 (para 6,6%, contra 8,6% em 1961), bem como o agravamento do quadro inflacionário (com a inflação, medida pelo IGP, atingindo 6,3%, ou mais de 100% anualizados, em dezembro de 1962). Lançado oficialmente em 30 de dezembro de 1962, seu objetivo mais geral era conciliar crescimento econômico com reformas sociais e o combate à inflação. Nas palavras de Furtado, o Plano Trienal era um desafio, que visava demonstrar "(...) contra a ortodoxia dos monetaristas, esposada e imposta pelo FMI, que era possível conduzir a economia com relativa estabilidade sem impor-lhe a purga recessiva".[38]

Os objetivos específicos do Plano eram: (1) garantir taxa de crescimento do PIB de 7% a.a., próximo à média dos anos anteriores; (2) reduzir a taxa de inflação para 25% em 1963, visando alcançar 10% em 1965; (3) garantir um crescimento real dos salários à mesma taxa do aumento da produtividade; (4) realizar a reforma agrária como solução não só para a crise social como para elevar o consumo de diversos ramos industriais; e (5) renegociar a dívida externa para diminuir a pressão de seu serviço sobre o balanço de pagamentos.[39]

Com relação à inflação, o diagnóstico de Furtado, indicado ministro do Planejamento no novo governo (presidencialista) de Goulart, era o tradicional: naquele momento ela resultava de excesso de demanda causado pelo déficit público.[40] A fim de conter a escalada dos preços, propunha-se um conjunto de medidas comumente presentes em planos de estabilização de cunho ortodoxo, a saber: a correção de preços públicos defasados, o realismo cambial, corte de despesas, controle da expansão do crédito ao setor privado e aumento do compulsório sobre depósitos à vista.[41]

Já a estratégia de desenvolvimento proposta por Furtado encaixava-se (como era de esperar) na tradição cepalina. Ela dava ênfase ao aprofundamento do processo de industrialização pela via da substituição de importações como forma de enfrentar os pontos de estrangulamento da economia brasileira. Para Furtado, a crise econômica por que passava o país era, antes de mais nada, uma crise do modelo de desenvolvimento, e que só poderia ser superada "com o aprofundamento do próprio modelo, ou seja, com a ampliação do mercado interno, através da reforma agrária e de outras políticas voltadas à redistribuição de renda".[42]

Enquanto isso, externamente, o Brasil procurava alívio para os problemas do balanço de pagamentos. Em março de 1963, foi enviada uma missão a Washington, tendo à frente o ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, encarregado de negociar o reescalonamento da dívida externa e obter ajuda financeira adicional. Contrariamente à boa acolhida dada a pedido semelhante feito pelo governo Jânio Quadros, em 1961, dessa vez o governo dos Estados Unidos não se mostrou tão disposto a ajudar. Tal posição estava fortemente pautada na deterioração da situação política do Brasil (leia-se guinada à esquerda do governo), o que incluía a aprovação da Lei de Remessa de Lucros (Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962).

Em seus artigos 31 a 33, essa Lei limitava em 10% sobre o capital registrado as remessas de lucro ao exterior; considerava as remessas em excesso a esse limite como retorno de capital; e determinava que os lucros em excesso ao mesmo limite, quando não remetidos, seriam registrados como capital complementar, não dando direito à remessa de lucros no futuro. Como resultado da Lei — e da própria deterioração da situação política no Brasil — o volume líquido de investimentos externos a ingressar no país caiu cerca de 40%, de uma média anual de US$150 milhões no período 1956-62, para menos de US$90 milhões em 1963.

Ao final, dos quase US$600 milhões solicitados pelo Brasil, Souza Dantas não conseguiu mais que US$84 milhões para liberação imediata e US$400 milhões gradualmente (não ficando claro o que seria "gradualmente"). Não foi conseguida a renegociação de prazos para o pagamento da dívida externa.[43]

A pouca receptividade do governo dos Estados Unidos ao pleito brasileiro deve ser creditada, também, a seu descontentamento com a chamada Política Externa

Independente, praticada pelo Brasil. Iniciada ainda no governo Jânio Quadros, essa política manifestou-se, entre outras coisas, na aproximação do Brasil com Cuba e outros países socialistas, no apoio ao anticolonialismo na África e à discussão, na ONU, sobre o ingresso da República Popular da China naquela organização.[44]

Diante do fracasso da missão de San Tiago Dantas, e das críticas domésticas a essa mesma missão e às medidas contracionistas previstas no Plano Trienal, João Goulart abandonou a ortodoxia econômica. Ao final de abril — e em mais um sinal aparente da indecisão ressaltada por Marcílio Marques Moreira na epígrafe que abre o capítulo —, o presidente decidiu restituir os subsídios ao trigo e ao petróleo (que haviam sido abolidos em janeiro de 1963), aumentou em 60% os vencimentos do funcionalismo e reajustou o salário-mínimo em 56%.[45] A taxa de inflação mensal — que em abril atingira 1,6%, bem abaixo dos 6,3% à época do lançamento do Plano Trienal — tornou a se acelerar em maio (4,0%), mantendo-se em patamar elevado até o fim de 1963.

Em meados daquele ano, o presidente promoveu reforma ministerial, substituindo os responsáveis pelo Plano Trienal: San Tiago Dantas, acometido de câncer no pulmão, deu lugar na Fazenda a Carvalho Pinto e o Ministério do Planejamento foi extinto.[46] Nessa mesma época, assiste-se ao descontrole das contas públicas (com aumento significativo da oferta de moeda a partir de maio) e à permanência do déficit do balanço de pagamentos, em meio à já mencionada redução das entradas autônomas de capitais. Por fim, teve início uma forte desaceleração da atividade econômica, resultante tanto das medidas contracionistas incluídas no Plano Trienal, como de fatores estruturais relacionados à perda de dinamismo do processo de substituição de importações.

Politicamente, agrava-se a radicalização no país, envolvendo, de um lado, invasões de terras e expropriação de empresas estrangeiras e, de outro, o acirramento da conspiração militar contra João Goulart. Ao clamor pela aceleração das "reformas de base" (agrária, universitária, do capital estrangeiro) prometidas por Goulart, vindo da esquerda, os setores conservadores reagiam com manifestações de massa, como a Marcha pela Família com Deus pela Liberdade, que reuniu centenas de milhares de pessoas em São Paulo, em sua maioria, de classe média. Enquanto isso, no interior das Forças Armadas, assistia-se à crescente politização de seus quadros, sendo grande a penetração da ideologia de esquerda entre o pessoal subalterno, fato que preocupava a maior parte dos oficiais graduados, receosos da perda de disciplina e de ameaças à hierarquia militar. O desenrolar da trama política no fatídico ano de 1964 foi assim resumido:

> "A tragédia dos últimos meses do governo Goulart pode ser apreendida pelo fato de que a resolução dos conflitos pela via democrática foi sendo descartada como impossível ou

> desprezível por todos os atores políticos. A direita ganhou os conservadores moderados para a sua tese: só uma revolução purificaria a democracia, pondo fim à luta de classes, ao poder dos sindicatos e aos perigos do comunismo."[47]

O lance final dessa tragédia política deu-se a 31 de março de 1964, com o golpe civil-militar que derrubou João Goulart. A melhoria do quadro econômico — objetivo declarado dos "revolucionários" — teria de esperar a adoção do Paeg, no governo Castello Branco, e o "milagre" que o sucedeu. Já a restauração da normalidade institucional, também prometida por parcela daqueles que tomaram o poder, teve de aguardar muito mais.

Conclusões

Um balanço do período de 1956 a 1963 como um todo é dificultado pela existência de uma clara descontinuidade em 1961. O que se tem — e isso é refletido na divisão dada a este capítulo — são dois subperíodos bem demarcados: os anos JK (1956 a 1960) e os conturbados governos de Jânio Quadros e João Goulart (janeiro de 1961 a março de 1964).

No caso de Juscelino, qualquer avaliação deve começar por ressaltar a virtuosa combinação de crescimento econômico acelerado, transformação estrutural da economia brasileira e pleno gozo das liberdades democráticas no país. Parece trivial, mas esses ingredientes jamais se apresentaram conjuntamente — e de maneira tão bem-sucedida — na história republicana brasileira quanto na *Golden Age* sob Juscelino.

Entre 1956 e 1960, as principais metas de ampliação da produção e da infraestrutura econômica, reunidas no Programa de Metas, foram alcançadas, bem como a meta-síntese de construção de Brasília (propulsora da interiorização da ocupação econômica e demográfica do Brasil, que se desenrola até hoje). Nesse sentido, a política de desenvolvimento econômico de JK foi coroada de sucesso, ainda que não se deva omitir o fato de que o Plano de Metas também agravou a concentração regional da produção, além de ter sido praticamente omisso em relação à agricultura e à educação básica — nesse último caso, com reflexos perversos até hoje para a distribuição de renda no país.

Um olhar mais crítico sobre o período — e que fuja ao "sebastianismo" que caracteriza parcela das avaliações existentes — também revela que, ao *lustrum mirabile* de JK, correspondeu também uma "macroeconomia do homem cordial", na feliz expressão de Marcelo de Paiva Abreu.[48] Essa macroeconomia — que fincaria raízes nos corações e mentes de vasta parcela da população (e, pior, entre economistas e políticos) desde então — subentende um mundo de possibilidades ilimitadas ao alcance do governo. Seus ingredientes principais são: crença na

ausência de restrições (orçamentárias, sobretudo) no mundo real; ênfase na "vontade política" como guia infalível para a condução de ações de governo (ignorando os aspectos mais básicos das negociações dentro de sistemas políticos complexos) e, mais grave, um solene desprezo pela inflação, mecanismo introdutor de sérias distorções nos cálculos dos agentes econômicos, usurpador do poder de compra das camadas mais pobres da sociedade e concentrador de renda.

A dificuldade histórica de se montar coalizões anti-inflacionárias — entendidas como uma conjunção de interesses políticos, empresariais e sindicais que se traduzisse em respaldo para medidas de estabilização — no Brasil foi driblada por JK através do crescimento econômico acelerado, anestesiando os custos políticos dos remédios amargos que necessariamente acompanham essas medidas.[49] Juscelino deixaria para seus sucessores a parte ruim dos "50 anos em 5": a inflação alta, o déficit público elevado e a deterioração das contas externas, na certeza de encontrar, cinco anos mais tarde, um país saneado, mas estagnado, pronto para reconduzi-lo a mais cinco anos de desenvolvimentismo presidencial. Trata-se de estratégia de triste recorrência na história administrativa do país (em todos as esferas de governo), que apenas lentamente vem sendo superada.

E como avaliar as gestões econômicas de Quadros e Goulart? Conforme visto, ambos sucumbiram à mencionada dificuldade de formar coalizões anti-inflacionárias. Para piorar, tiveram de enfrentar uma herança macroeconômica muito pior do que recebera JK ao assumir a Presidência. Mas também assumiram o comando de uma economia muito maior e mais complexa, e que ainda digeria as transformações que sofrera a partir do Programa de Metas. Os desequilíbrios que naturalmente decorrem de processos de *take off* econômico acelerados — como foi o período 1956-60 — tiveram efeitos econômicos perversos, que Jânio e João Goulart não puderam solucionar. A deterioração do quadro macroeconômico se agravaria com a inesperada renúncia de Quadros, e passaria incólume ao Plano Trienal. Sua persistência ajudaria a conturbar um quadro político já bastante instável, que culminaria com o golpe civil-militar de 1964.

Recomendações de leitura

Lessa[50] e Lafer[51] permanecem sendo os tratamentos mais detalhados sobre a condução da política econômica no período, bem como sobre o Programa de Metas. Para uma excelente análise crítica da política econômica de JK a Goulart, ver Abreu.[52]

Leituras adicionais

Sochaczewski[53] discute em detalhes tanto as políticas de desenvolvimento como as de curto prazo entre 1952 e 1968. As dificuldades políticas para a gestão macroeconômica no governo Goulart são analisadas em Fonseca (2004).[54]